Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9191**

17. Wahlperiode 28. 03. 2012

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Gehrcke, Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Dr. Lukrezia Jochimsen, Jan Korte, Jan van Aken, Agnes Alpers, Christine Buchholz, Herbert Behrens, Dr. Diether Dehm, Nicole Gohlke, Annette Groth, Heike Hänsel, Dr. Rosemarie Hein, Inge Höger, Andrej Hunko, Harald Koch, Stefan Liebich, Niema Movassat, Thomas Nord, Petra Pau, Jens Petermann, Paul Schäfer (Köln), Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Alexander Ulrich, Halina Wawzyniak, Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Umfassende Visaliberalisierungen für Menschen in Russland und Osteuropa

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Ziel eines visumfreien Reisens zwischen der EU einerseits und der Russische Föderation und den Ländern der Östlichen Partnerschaft andererseits wurde für die Östliche Partnerschaft im Jahr 2009 und für die Russische Föderation erstmals 2003 und zuletzt am 15. Dezember 2011 auf dem EU-Russland-Gipfel in Brüssel festgelegt. Das Papier „Gemeinsame Schritte zum visafreien Regime von kurzfristigen Reisen von Bürgern Russlands und der EU" enthält entsprechende Konkretisierungen. Ukraine, Moldau und Georgien sind gegenüber der EU bereits in Vorleistung getreten und haben einseitig die Visapflicht für EU-Bürgerinnen und Bürger abgeschafft.

   Der Bundestag teilt das Anliegen des visumfreien Reisens nachdrücklich und fordert, dass an seiner baldigen Verwirklichung ernsthaft und ohne Verzögerung gearbeitet wird.

   Die Bundeskanzlerin selbst hat im Rahmen des Petersburger Dialogs im Juli 2011 in Hannover bekräftigt, dass Deutschland seine Bremserrolle in Bezug auf die Verbesserung der Visasituation aufgeben muss. Dann würden sich auch die anderen Länder der EU der Visaliberalisierung anschließen. Der Bundestag kritisiert vor diesem Hintergrund die bis heute ausgebliebenen Fortschritte bei der versprochenen Visaliberalisierung.

2. Der Bundestag begrüßt die Initiative des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft mit dem Ziel, die Visafreiheit für Russland und Osteuropa voranzutreiben. Anlass der Initiative sind zahlreiche Beschwerden betroffener Einzelpersonen und von Verbänden, Vereinen und Unternehmen über eine zu strenge und zum Teil willkürliche Visumpraxis der deutschen Auslandsvertretungen in Russland und der Region. In einem Positionspapier des Ost-Ausschusses werden nicht nur die zahlreichen Probleme bei der Visavergabe durch die Bundesrepublik Deutschland geschildert, sondern auch kurzfristige Maßnahmen zur Lösung von Missständen benannt, bis die Visafreiheit umgesetzt werden kann.

3. Der Bundestag nimmt Bezug auf die Sachverständigenanhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. September 2011 (vgl. Protokoll Nr. 17/46). Die geladenen Sachverständigen plädierten dabei in großer Übereinstimmung für schnelle Visaerleichterungen auf dem Weg zur Visumfreiheit, so das Resümee des Ausschussvorsitzenden. Deutlich wurden die negativen Auswirkungen der geltenden Visapraxis in politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Hinsicht. Visaerleichterungen hingegen seien ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ und notwendig zur Beseitigung der letzten Relikte des „Kalten Krieges“, so ein Vertreter des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft. Bei der Anhörung wurde ein gemeinsames Interesse von Abgeordneten aller Fraktionen erkennbar, schnellstmöglich zu Erleichterungen im Reiseverkehr und bei den Visabestimmungen zu kommen. Eine Vielzahl von Maßnahmen ist ohne gesetzliche Änderungen durch entsprechende Anweisungen und Auslegungshinweise sofort in die Praxis umsetzbar, weitere Schritte bedürfen gesetzlicher Änderungen, insbesondere auf europäischer Ebene.
4. Der Bundestag betont im Einklang mit den Sachverständigen, dass sich die in der Initiative des Ost-Ausschusses angedachten Verbesserungen auf alle Bürgerinnen und Bürger der genannten Länder beziehen müssen, da der zivilgesellschaftliche, kulturelle und wissenschaftliche Austausch sowie familiäre Kontakte den gleichen Stellenwert wie wirtschaftliche bzw. geschäftliche Beziehungen haben.
5. Der Bundestag bedauert, dass die politischen Spannungen in der Visafrage zu einer Verschlechterung des diplomatischen Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Russischen Föderation geführt haben. Ein deutliches Zeichen für eine wirksame Visaliberalisierung würde auch die Glaubwürdigkeit des „Deutschland-Jahres“ erhöhen, das die Bundesregierung derzeit in Russland realisiert. Im Gegenzug erhofft sich der Bundestag, dass die Russische Föderation ihrerseits dafür sorgt, Hemmnisse für eine Visaliberalisierung abzubauen und insbesondere die behördliche Meldepflicht bei Besuchen rasch abzuschaffen.
6. Der Bundestag stellt fest, dass vorgebrachte Sicherheitsbedenken gegen eine Visaliberalisierung in der Regel nicht stichhaltig sind, was auch bei der Anhörung im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages mehrfach betont wurde. Zudem lässt sich die strenge deutsche Prüfungspraxis dadurch umgehen, dass eine Einreise in die Europäische Union, und damit auch nach Deutschland, mit einem Schengen-Visum eines anderen EU-Mitgliedstaates erfolgt – ohne dass es deshalb soweit ersichtlich in der Vergangenheit zu konkreten „Gefährdungen“ gekommen wäre.
7. Im Rahmen der Sachverständigenanhörung wurde außerdem deutlich, dass Visaerleichterungen nicht nur in Bezug auf Russland bzw. Osteuropa, sondern weltweit erforderlich sind. Wie sich aus den Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion DIE LINKE. ergibt (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/6225 und 17/8823), spiegeln höchst unterschiedliche Ablehnungsquoten – je nach Kontinent, Land, aber auch Landesteil – eine soziale Selektivität im Visumverfahren wider. Insbesondere beim Nachweis der „Rückkehrbereitschaft“ bzw. der familiären und wirtschaftlichen „Verwurzelung“ im Herkunftsland wird Menschen oftmals leichtfertig und ohne konkreten Beleg die Absicht einer „illegalen Einreise“ unterstellt. Der Bundestag sieht auch diesbezüglich einen dringenden Änderungsbedarf, um das Menschenrecht auf Reisefreiheit in der Praxis nicht einem ökonomischen Vorbehalt zu unterwerfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich aktiv und auf allen Ebenen für die schnellstmögliche Realisierung der angestrebten Visumfreiheit in Bezug auf die Russische Föderation und die Länder der Östlichen Partnerschaft einzusetzen und insbesondere ihre bisherige bremsende Rolle aufzugeben,
2. sich im Rahmen der Europäischen Union für Änderungen des Visa- und Grenzkodex mit dem Ziel der Reiseerleichterung und Liberalisierung der Visumbestimmungen einzusetzen, insbesondere hinsichtlich der Vorgaben zu weiteren, strengen Grenzkontrollen nach vorheriger Visumerteilung,
3. die bestehenden Visaerleichterungsabkommen, den EU-Visa- und Grenzkodex sowie nationale rechtliche Bestimmungen soweit es geht im Sinne einer Erleichterung der Reisefreiheit auszulegen und anzuwenden,
4. sich bei der Anwendung von EU-Recht insbesondere an der liberalen Praxis anderer EU-Mitgliedstaaten zu orientieren und deren Verfahrensweisen zur Erleichterung des Visumverfahrens zu übernehmen,
5. durch ministerielle Anweisungen und Vorgaben für sofortige Erleichterungen in der Visumpraxis zu sorgen, die – angelehnt an die Vorschläge des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft – unter anderem folgende Aspekte beinhalten müssen:
   - Reduzierung der Zahl der geforderten Unterlagen und Akzeptanz von Kopien; vollelektronische Abwicklung und Kommunikation per Telefax ermöglichen,
   - weitgehende Aufhebung der Pflicht zur persönlichen Vorsprache,
   - bevorzugte Ausstellung von Mehrjahresvisa,
   - kurzfristige Visumerteilung an der Grenze erleichtern,
   - Qualitäts- und Beschwerdemanagement einführen, Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Außenstellen, insbesondere der Ortskräfte, aber auch der bei der Grenzkontrolle eingesetzten Bundespolizistinnen und -polizisten mit dem Ziel freundlichen und hilfsbereiten Umgangs,
   - Verbesserung der personellen und räumlichen Kapazitäten in der Visabearbeitung, Verkürzung von Wartezeiten,
   - weitgehender Verzicht auf Einladungsschreiben und Verpflichtungserklärungen, die (soweit überhaupt erforderlich) nur noch in einer realistischen und dem Einkommen der Einladenden angemessenen Höhe verlangt werden und insbesondere Familienbesuche nicht behindern dürfen,
   - Reisebüroverfahren nicht nur für geschäftliche Vielreisende ermöglichen,
   - Zweifel an der Rückkehrbereitschaft dürfen nur bei hinreichend konkreten Anhaltspunkten erhoben und müssen den Betroffenen nachvollziehbar und widerlegbar dargelegt werden; die familiäre Situation bleibt dabei unbeachtlich, es dürfen keine überhöhten Einkommensanforderungen gestellt werden,
6. einen verbindlichen Plan vorzulegen, aus dem ersichtlich wird, wie die Visaliberalisierung für die genannte Region und andere Regionen der Welt vorangetrieben werden soll.

Berlin, den 28. März 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die vonseiten der Russischen Föderation zum 1. November 2010 eingeführten Verschärfungen der Visabestimmungen für deutsche Staatsangehörige – andere EU Staaten sind von den neuen Regelungen nicht betroffen – haben gezeigt, wie angespannt die politische Situation zwischen Russland und Deutschland aufgrund der fehlenden Visaliberalisierung ist. Stellungnahmen betroffener Gruppen und Akteure in den Regionen zeigen, dass das geringe Engagement Deutschlands in dieser Frage als verletzend wahrgenommen wird. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Region nehmen sich zunehmend als isoliert wahr und familiäre Kontakte sind nur noch unter sehr erschwerten Bedingungen aufrechtzuerhalten. Die Bewertung, die Visabestimmungen seien noch ein Relikt des „Kalten Krieges“, ist daher durchaus berechtigt.

Auch andere Staaten der Östlichen Partnerschaft, zum Beispiel Belarus, verschlechterten aufgrund ihrer negativen Erfahrungen nun ihrerseits die Visapraxis. Diese Zeichen sind alarmierend, weil gerade in Zeiten der politischen Auseinandersetzung in diesen Ländern ein zivilgesellschaftlicher Austausch ungehindert und spontan möglich sein muss.

Bei der Sachverständigenanhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 28. September 2011 kam eine Vielzahl von Missständen in der deutschen Visumpraxis zu Tage: Unbegründete oder nicht nachvollziehbare Ablehnungen von Visa bzw. Infragestellungen des Reisezwecks, formalisierte Ablehnungsschreiben, unfreundliches und überlastetes Personal, scharfe telefonische Nachfragen („Verhöre“) zu jeder Tages- und Nachtzeit durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Konsulats, die Anforderung sehr vieler Dokumente, zumeist im Original und gegebenenfalls noch amtlich übersetzt, die Notwendigkeit persönlicher Vorsprachen, was insbesondere in einem Flächenland wie Russland lange und kostspielige Reisen bedeutet, lange Wartezeiten (zum Teil auch auf der Straße), lange Bearbeitungszeiten, strenge Prüfungen bei der Einreise durch die Bundespolizei, zu wenige Langzeitvisa usw. All dies schade dem Image Deutschlands und bedeute für deutsche Unternehmen erhebliche Kosten (160 Mio. Euro jährlich alleine für Visagebühren) und wirtschaftliche Nachteile, insbesondere für den Mittelstand. Diese Visumpraxis sei insgesamt ein Hindernis auf dem Weg zu einer „strategischen Partnerschaft“ mit Osteuropa. Deutschland werde international als ein Land wahrgenommen, in dem keine Willkommens-, sondern eine Ablehnungskultur herrsche. Auch die Transformationsprozesse in den Ländern Osteuropas könnten ohne einen zivilgesellschaftlichen Austausch und die Möglichkeit für soziale und familiäre Kontakte nicht nachhaltig gefördert werden.

In der Sachverständigenanhörung blieb die mehrfach gestellte Frage unbeantwortet, warum bei der Einreise in die EU penible und „beschämende“ Kontrollen des Reisezwecks, der Rückkehrbereitschaft, der finanziellen Mittel usw. an der Grenze erfolgen, obwohl diese Voraussetzungen bereits von den Botschaften in oft aufwändigen Verfahren geprüft wurden. Der Grund hierfür ist, dass Artikel 7 Absatz 3 des Schengener Grenzkodex bei Drittstaatsangehörigen (bis auf wenige Ausnahmen) solche intensiven Kontrollen bei der Einreise verpflichtend vorsieht – neben der ohnehin üblichen Prüfung der Gültigkeit und Echtheit von Reisedokumenten und Sicherheitsdatenabfrage. Die Bundesregierung muss sich angesichts der breiten Kritik hieran auf der EU-Ebene für eine entsprechende Änderung des Grenzkodex einsetzen, zumal die jetzige doppelte Prüfpraxis auch im Widerspruch zu Artikel 6 steht, wonach die Grenzkontrollen stets verhältnismäßig sein müssen. Die Bundesregierung rechtfertigt die gegenwärtige Praxis und Rechtslage unter anderem damit, dass sie dazu diene, „die strafbewehrte sogenannte Visumerschleichung“ feststellen und verfolgen zu können (vgl. Bundestagsdrucksache 17/8823, Antwort zu Frage 15). Allerdings wurden im Jahr 2011 bei ca. 1,8 Millionen erteilten Visa an den deutschen Grenzen gerade

einmal 66 gefälschte Visa entdeckt (Bundestagsdrucksache 17/8834, Antwort zu Frage 7).

Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/8823) zeigt, dass von wirksamen Visaerleichterungen bislang keine Rede sein kann. Die allgemeine Weisung des Auswärtigen Amts an die deutschen Auslandsvertretungen, „im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen" „verstärkt Visa mit langfristiger Gültigkeitsdauer" zu erteilen (Antwort zu den Fragen 8 und 9), hat den Anteil der Mehrjahresvisa an allen Visa von 2010 auf 2011 nur geringfügig von 12,2 auf 14,7 Prozent erhöht – wobei fast zwei Drittel dieser „Mehrjahresvisa" lediglich Einjahresvisa waren. Die ministeriellen Vorgaben sind offenkundig unzureichend. Auch Spielräume des Visakodex für „Bona-fide"-Antragsteller und Vielreisende werden nicht ausreichend genutzt und unnötig eingeengt, genauere Zahlenangaben hierzu konnte oder wollte die Bundesregierung jedoch nicht machen (vgl. Antwort zu den Fragen 10 und 18). Den Vorschlägen des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft oder der liberalen Praxis z. B. Finnlands will die Bundesregierung ebenfalls nicht folgen (vgl. Antwort zu Frage 13), vielmehr erklärt sie, sich „für eine einheitliche Gestaltung des Visumverfahrens durch sämtliche Anwenderstaaten des Schengener Abkommens" einzusetzen.

In Bezug auf Russland ist – trotz eines Anstiegs der Visumzahlen – im Jahr 2011 ein Rückgang des eingesetzten Personals um 8 Prozent und eine entsprechende Mehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr feststellbar (vgl. Anlage zu Frage 20). Diese Personalentwicklung ist das genaue Gegenteil des eigentlich Erforderlichen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333